



Revue Interventions économiques

Papers in Political Economy

50 | 2014

Innovation sociale et lutte contre la pauvreté :
modèles de gouvernance et de développement
territorial

Le Québec et les retombées économiques de la défense. Que reste-t-il ?

Quebec and the Economic Spinoffs of Defence. What Is Left?

Yves Bélanger et Marc-André Houle



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2398>

DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2398

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Yves Bélanger et Marc-André Houle, « Le Québec et les retombées économiques de la défense. Que reste-t-il ? », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 50 | 2014, mis en ligne le 01 septembre 2014, consulté le 24 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2398> ; DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2398

Ce document a été généré automatiquement le 24 mai 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la
Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Le Québec et les retombées économiques de la défense. Que reste-t-il ?

Quebec and the Economic Spinoffs of Defence. What Is Left?

Yves Bélanger et Marc-André Houle

- 1 Les disparités économiques qui existent entre les quatre grands blocs régionaux formés par les Maritimes, le Québec, l'Ontario et les provinces de l'Ouest représentent une des problématiques inhérentes au fédéralisme canadien. Parmi les moyens à la disposition du gouvernement central pour intervenir en région, l'utilisation des importants contrats d'acquisition du ministère de la Défense nationale (MDN) s'est imposée comme un instrument de développement économique privilégié au cours des dernières décennies. Les achats militaires contractés depuis 2006 par le gouvernement conservateur de Stephen Harper et les dépenses projetées dans le document *Le Canada d'abord* (2008) ont relancé le débat sur l'apport et l'importance de l'économie de défense pour les régions du pays. Ces investissements ont par ailleurs été accompagnés d'une réforme en profondeur de la politique des retombées industrielles et régionales (RIR)¹, principal levier de l'activité économique de défense au Canada au développement des régions. Les changements qui définissent cette réforme pourraient avoir d'importantes conséquences sur le partage des contrats militaires au pays et ce, tout spécialement pour le Québec qui a longtemps milité pour obtenir sa « juste part » des retombées en défense.
- 2 La recrudescence des dépenses militaires n'est pas sans rappeler la vague d'investissements des années 1980 alors que des programmes d'acquisition multimilliardaires, comme les frégates destinées à la Marine canadienne ainsi que les chasseurs CF-18, ceux-là mêmes qu'on souhaite aujourd'hui remplacer, avaient été lancés par Ottawa. À l'époque, le Québec n'avait pas été en mesure de bénéficier des investissements associés à ces projets et le même scénario tend à se répéter ces dernières années avec, notamment, l'exclusion de la province des contrats de construction des navires fédéraux. Cette situation soulève un certain nombre de questions : où se situe le Québec par rapport aux autres régions canadiennes sur le plan des retombées

économiques de la défense ? Pourquoi la province n'arrive-t-elle pas à tirer avantage des périodes d'investissements en défense ? Serait-il possible d'échanger le contenu militaire des retombées auxquelles le Québec est en droit de s'attendre contre un autre type de contenu, civil par exemple, plus porteur pour l'économie québécoise ? Cet article propose d'analyser ces questions en trois temps. Premièrement, nous procéderons à quelques remarques d'ordre méthodologique concernant la manière d'approcher la répartition régionale des dépenses militaires au Canada. Deuxièmement, nous brosserons un portrait de la répartition régionale des contrats émanant du ministère de la Défense et des montants qui sont acheminés annuellement au Québec à partir duquel nous proposerons quelques pistes d'analyse pour comprendre l'état de la situation. Suivra, en troisième lieu, une discussion prospective sur les avenues à privilégier afin que la province puisse mieux se positionner dans le contexte de la réforme de la politique des RIR.

Comment évaluer et mesurer les RIR ?

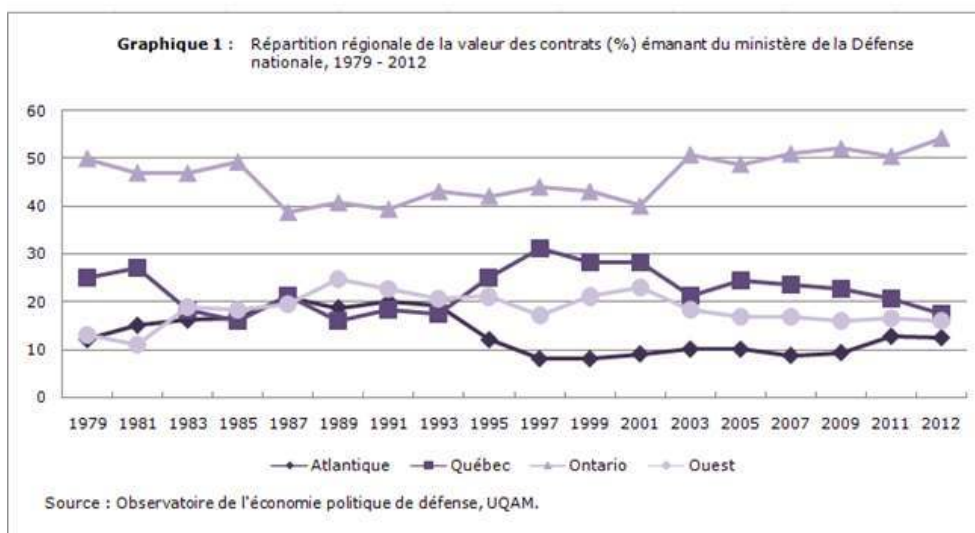
- 3 Au Canada, il existe essentiellement deux manières de mesurer l'activité économique dans le domaine de la défense². La première a été développée par Statistique Canada et Industrie Canada ; elle aborde la défense comme un secteur spécifique de l'économie. La méthode consiste à comptabiliser les ventes d'une liste d'entreprises préétablies par Industrie Canada puis à les répartir selon le lieu de localisation et, de là, il est possible d'évaluer l'apport de chacune des régions canadiennes. Pour sa plus récente enquête, parue en 2013, Statistique Canada a fait parvenir un sondage à 3 313 entreprises sélectionnées par Industrie Canada ayant des activités rattachées à l'aérospatiale commerciale, la défense, l'industrie navale et la sécurité industrielle. De ce nombre, 41,8 % ont dévoilé leur chiffre d'affaires concernant le matériel de nature militaire. Statistique Canada admet d'emblée que « la base de sondage ne comprend pas nécessairement toutes les entreprises actives dans le secteur visé par cette enquête (Statistique Canada, 2013) ».
- 4 L'approche « secteur » permet d'avoir une idée de la répartition de l'activité militaire (achats intérieurs + exportations) au pays et de connaître les principales niches dans lesquelles se spécialisent les entreprises canadiennes. Il peut cependant être hasardeux, voire injustifié, dans le cas d'un pays comme le Canada de traiter la défense comme un secteur particulier de l'économie ou comme une industrie à part entière dans la mesure où le bassin d'entreprises sur lequel s'appuie l'industrie de défense est très hétéroclite et est souvent associé à d'autres secteurs de production. S'il est vrai que les activités de certaines entreprises sont exclusivement destinées au domaine militaire, nombreuses sont celles qui vont soit partager leur chiffre d'affaires avec la sphère civile, soit ne faire que des passages ponctuels sur le marché de la défense.
- 5 La seconde approche, qui est aussi la plus couramment utilisée, a été développée par le ministère de la Défense nationale. La répartition des dépenses militaires y est abordée sous l'angle du marché ce qui permet de recueillir des données d'une tout autre nature puisqu'elles reposent sur les transactions effectuées sur le territoire. Ces données sont disponibles dans un document publié chaque année par la Défense et intitulé *Estimation des dépenses du MDN par circonscription électorale et par province*. À partir des transactions militaires conclues au Canada en fonction de la localisation du titulaire du contrat, des données sur les personnes employées et des dépenses du ministère de la Défense, il est possible d'obtenir une estimation des retombées économiques de toutes les activités

militaires canadiennes. De cette façon, « les dépenses militaires sont comptabilisées dans la localité où se trouve l'établissement et la répartition des autres dépenses est déterminée selon le code postal du lieu où le paiement a été acheminé (Bélanger, 1996 : 6). » Cette manière de faire a pour effet d'ignorer les dépenses effectuées à l'extérieur du pays ainsi que les dépenses faites dans les autres ministères hors Canada. Elle comporte d'autres défauts. Ainsi, en s'intéressant seulement au lieu du paiement, la méthode du MDN ne tient pas compte de l'endroit où le contrat est véritablement exécuté, des sous-traitances octroyées et des importations de services et d'équipements. De plus, ces données ont tendance à favoriser les grands centres où sont concentrés les sièges sociaux d'entreprises évoluant dans le marché de la défense. Le MDN essaie tout de même de repérer les usines de taille plus importante, pivot de la base industrielle de défense canadienne, afin de leur attribuer les contrats qui leur reviennent. À la lecture des relevés du Québec, on peut par exemple facilement cerner l'usine de General Dynamics située dans la circonscription de Repentigny, celle de L-3 MAS dans Argenteuil-Papineau-Mirabel ou encore les installations de Rheinmetall dans St-Jean.

- 6 Pour avoir un portrait plus juste de la situation, il serait préférable de pouvoir se référer aux données relatives aux retombées industrielles et régionales que le gouvernement négocie avec les entreprises lors de l'attribution des contrats soumis à la politique des RIR. Le gouvernement fédéral se refuse toutefois à rendre ces données publiques. Qui plus est, l'information sur le sujet est de plus en plus difficile à obtenir (Pelletier, 2014 : A2). Par exemple, depuis quelques mois, le document *Estimation des dépenses du MDN par circonscription électorale* ne fait plus l'objet d'une large diffusion et les éditions antérieures ne sont plus accessibles sur le site internet du gouvernement fédéral. Il devient de ce fait plus difficile pour la société civile et les acteurs économiques d'analyser adéquatement ces enjeux, ce qui tend à confirmer aux yeux du public l'idée selon laquelle le déficit démocratique se creuse au Canada (Cornellier, 2013 : B2).

Le Québec et la dynamique de répartition régionale des retombées de la défense

- 7 À partir d'une compilation des données divulguées par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur les contrats émanant du ministère de la Défense entre 1979 et 2012 (données qui présentent les mêmes faiblesses que nous venons d'évoquer), nous avons pu prendre la mesure de l'évolution de la répartition régionale des activités économiques de défense au Canada (graphique ci-après). Pour chacune des années de la période étudiée, la valeur de tous les contrats originaires du MDN a été recensée, répartie selon le point de chute, et finalement traitée de manière à représenter la proportion impartie à chacune des régions.



- 8 Quatre constats s'imposent d'emblée à la vue de ce graphique. D'abord, l'Ontario est la province qui recueille année après année la part la plus importante des contrats de défense octroyés par le gouvernement fédéral. Cette part, qui s'est pratiquement toujours maintenue entre 40 et 50 %, dépasse le seuil des 50 % depuis 2005. Deuxièmement, le Québec s'est généralement classé au deuxième rang des régions pour les retombées, mais son marché a été très fluctuant. Dans les années 1980 et au début des années 1990, les retombées ont représenté à plusieurs reprises moins du cinquième de la valeur de tous les contrats attribués au Canada. Depuis le milieu des années 1990, la part québécoise s'est accrue pour atteindre entre 20 et 30 % des contrats attribués, mais on constate une diminution continue après 2005 qui mène la province sous la barre des 20 % en 2012. Les provinces de l'Ouest ont quant à elles eu tendance à recevoir des retombées se situant autour de 20 % et, depuis quelques années, la région stagne à 16 %. Enfin, après avoir obtenu des retombées supérieures à 10 % et frôlant même les 20 % dans les années 1980, la part des provinces maritimes s'est amenuisée et stabilisée autour de 10 % à partir du milieu des années 1990 pour connaître un regain depuis 2009 à la faveur d'investissements dans le secteur naval.
- 9 En s'attardant de façon plus spécifique au cas du Québec, on remarque que la province a essentiellement traversé quatre grandes phases distinctives en matière de retombées de la défense. D'abord, au début des années 1980, le Québec faisait bonne figure alors qu'il recueillait plus de 25 % des retombées de la défense. Bénéficiant, avec l'Ontario, d'une base industrielle historique, solide et diversifiée, la province s'affirmait comme un pôle militaro-industriel majeur avec des activités principalement concentrées dans les secteurs de la construction navale, de l'aérospatiale, de l'électronique, du matériel de transport roulant et des munitions (Bélanger et Fournier, 1989). L'avènement d'un nouveau cycle d'investissements a changé les choses. Dans la foulée du renouvellement des chasseurs, des frégates et des véhicules terrestres, les Maritimes, l'Ontario et même l'Ouest voient la proportion des contrats militaires leur étant attribuée augmenter, tandis que la part du Québec diminue d'environ 10 %. À cette époque, la volonté d'offrir un traitement plus équitable aux régions aboutit à l'adoption puis à la mise en œuvre, en

1986³, de la politique des retombées industrielles et régionales. Cette politique poursuit essentiellement deux objectifs : 1) maximiser les retombées, notamment technologiques, d'achats d'équipements militaires de conception étrangère et 2) faire en sorte que les bénéfices d'un contrat soient répartis de la manière la plus équitable possible entre les régions canadiennes.

- 10 La période 1986-1993 montre les premiers effets de la politique sur l'évolution de la répartition régionale : la part des contrats accordés aux Maritimes et à l'Ouest augmente substantiellement alors que celles du Québec et de l'Ontario suivent une trajectoire inverse et stagnent par la suite. La régionalisation des programmes que sous-tendent les RIR force les entreprises à trouver des partenaires dans toutes les régions du pays. Au Québec, ce phénomène pousse certaines entreprises à faire l'achat de nouvelles installations et à s'établir à l'extérieur de la province dans l'espoir de préserver leur marché (Bélanger et Maltais, 1994 : 16). Dans ce nouveau cadre, l'Ontario, qui peut compter sur des industries spécialisées pratiquement exemptes de concurrence au pays (ex. : fabrication d'équipements de pointe ou des véhicules et pièces automobiles) continue de récolter la majeure partie des retombées de la défense au Canada et ce, malgré une baisse (6,3 %) de la valeur des contrats qui lui sont accordés. La situation est plus dramatique pour le Québec. Le terrain perdu fait en sorte que la province est dépassée par l'Ouest comme second pôle militaro-industriel. Pire, entre 1989 et 1993 la performance québécoise est tellement mauvaise qu'elle est la région qui capte le moins de retombées du ministère de la Défense, soit entre 16 et 17,3 % de la valeur des contrats attribués.
- 11 Avec la fin de la guerre froide et la crise des finances publiques qui sévit au début de la décennie 1990, le Canada, comme la plupart des pays occidentaux, procède à une réduction importante de ses dépenses militaires, ce qui, au plan des retombées, se traduit par un renversement de la tendance de répartition régionale : la proportion de contrats attribuée au Québec augmente de façon significative et se stabilise jusqu'au tournant des années 2000 et toutes les autres régions connaissent un cycle baissier plus ou moins long. D'un maigre 17,3 % en 1993, le marché québécois représente 28 % du marché canadien en 2001. L'écart entre le Québec et l'Ontario n'a jamais été aussi faible et en même temps, l'écart entre le Québec, l'Ouest et les Maritimes n'a jamais été aussi grand, exception faite du début des années 1980. Nous assistions alors à une nouvelle concentration du marché au Québec et en Ontario. Ce sont les Maritimes, dont le marché de la défense s'appuie sur les programmes à fort contenu canadien qui pâtissent le plus de cette conjoncture, alors que les performances de l'Ontario et de l'Ouest évoluent en dents de scie.
- 12 Les nouveaux enjeux internationaux et la perception de nouvelles menaces à partir de la fin des années 1990, qui se confirment avec les attentats du 11 septembre 2001, incitent le gouvernement à vouloir moderniser son armée et à réinvestir dans l'équipement. D'abord timide, l'accroissement des dépenses militaires est rendue nécessaire par la guerre en Afghanistan puis confirmé par l'ambitieux plan d'investissement conservateur contenu dans la stratégie *Le Canada d'abord* dans lequel on s'engage à investir 490 milliards de dollars sur une période de vingt ans. Il est important de préciser que cette somme inclut l'augmentation du budget annuel du ministère de la Défense nationale qu'on prévoit faire passer de 18 milliards de dollars en 2008-2009 à plus de 30 milliards en 2027-2028. Comme tels, les investissements projetés en équipements sont de l'ordre de 35 milliards de dollars sur 20 ans et concernent, entre autres, l'achat de 15 navires, qui remplaceront les destroyers et les frégates en service ; de 10 à 12 aéronefs de patrouille maritime ; de 17

aéronefs de recherche et sauvetage à voilure fixe ; de 65 avions de chasse de nouvelle génération ainsi qu'un parc de véhicules et de systèmes de combat terrestre (Canada, 2008 : 12). Dans ce contexte de reprise des investissements, c'est un retour aux tendances de répartition régionale des années 1980 qui se trame : concentration des retombées en Ontario, qui obtient 50 % et plus des contrats militaires et rétrécissement marqué de l'écart entre les Maritimes, le Québec et l'Ouest. Par ailleurs, deux des plus importants programmes susmentionnés, à savoir les navires et les chasseurs, ont fait l'objet d'annonces qui n'ont *a priori* rien pour améliorer le sort du Québec au plan des retombées de la défense. D'une part, peu après avoir annoncé l'achat au cours de l'été 2010 de 65 F-35 à Lockheed Martin, un dossier qui, pour plusieurs raisons, s'est transformé en une véritable saga qui n'est toujours pas finie⁴, le gouvernement conservateur a fait savoir que le programme serait soustrait de la politique des RIR, une première pour un achat de cette ampleur. Cette décision laisse penser que, par exemple, les contrats de sous-traitance liés à l'appareil pourraient échapper aux entreprises canadiennes et québécoises. D'autre part, en octobre 2011, le Secrétariat de la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale a annoncé que les contrats pour l'acquisition d'un lot de navires destinés à la Marine canadienne et un autre destiné à la Garde côtière canadienne, représentant la rondelette somme de 33 milliards de dollars, étaient attribués aux chantiers Irving Shipbuilding d'Halifax en Nouvelle-Écosse et Vancouver Shipyards de Colombie-Britannique, excluant du coup le chantier Davie de Lévis qui avait démontré son intérêt en déposant une proposition.

- 13 Entre la fin des années 1990 et le début de la décennie 2010, la proportion des contrats du ministère de la Défense qui atterrissent au Québec essuie donc un ressac qui atteint un peu plus de 10 %. Faut-il en conclure que la valeur absolue des contrats octroyée à la province diminue ? Non. Le tableau 1 fait état de la part du budget du ministère de la Défense nationale acheminée au Québec au titre d'investissements en capital⁵ entre 1998-1999 et 2011-2012. On constate que la valeur totale des contrats attribuée aux entreprises québécoises au cours de cette période a varié entre 100 et 400 millions de dollars par an. Si une tendance à la hausse est perceptible depuis le retour des conservateurs au pouvoir en 2006, celle-ci demeure somme toute modeste : 23,2 millions de dollars en moyenne entre 2005-2006 et 2011-2012 alors que les dépenses militaires ont augmenté en moyenne de 859 millions de dollars par an pour la même période (SIPRI).

Tableau 1. Budget du MDN acheminé au Québec au titre d'investissement en capital	
Années	Valeur des contrats (millions de dollars)
1998-1999	392
1999-2000	240
2000-2001	162
2001-2002	117
2002-2003	123
2003-2004	242
2004-2005	184
2005-2006	208
2006-2007	210
2007-2008	175
2008-2009	245
2009-2010	325
2010-2011	292
2011-2012	347

Source : Canada, ministère de la Défense nationale, Estimation des dépenses du MDN par circonscription électorale et par province (1998-1999 à 2011-2012).

- 14 Pourquoi le Québec ne réussit-il pas à profiter des investissements en achat de matériel de défense et pourquoi la valeur des contrats qui lui est acheminée par le MDN demeure aussi faible ? Une partie de la réponse tient au fait que la province s'est, depuis une trentaine d'années, spécialisée dans les activités d'entretien d'équipement. En conséquence, quand le gouvernement fédéral investit dans les acquisitions, les entreprises québécoises n'arrivent pas à capter davantage de contrats de fabrication et sa part des retombées tend à diminuer par rapport à celle des autres régions canadiennes. En contrepartie, quand les budgets d'acquisition diminuent ou stagnent, la valeur des contrats acheminés au Québec demeure sensiblement la même, mais sa proportion des retombées tend à augmenter. Ce fait explique pourquoi le Québec a perdu du terrain au profit des autres régions dans les années 1980, période d'investissements massifs, et l'a regagné de façon spectaculaire pendant la décennie suivante quand le gouvernement Chrétien misait sur une stratégie d'achat de produits déjà commercialisés et sur la modernisation du matériel existant. Cependant, le contexte a beaucoup évolué pendant la décennie 2000 et un glissement des programmes d'entretien vers des entreprises étrangères, pour la plupart américaines, s'est opéré. La valeur des dépenses d'entretien acheminée à l'étranger est ainsi passée de 331 millions de dollars en 2000-2001 à 1,021 milliard de dollars en 2009-2010 (Bélanger et al., 2011 : 47).
- 15 Depuis 2006, les entreprises de défense présentes sur le territoire québécois ont néanmoins pu bénéficier de l'engagement du Canada en Afghanistan et de la révision de la mission survenue après la prise de pouvoir des conservateurs. À ceci près qu'aucun des acteurs majeurs de la base industrielle de défense québécoise - L-3 MAS, Rheinmetall, CGI, SNC-Lavalin et autres Fujitsu - n'a été en mesure de s'imposer dans le domaine des systèmes d'arme de telle sorte que ces entreprises ont pour la plupart été écartées des nouveaux et juteux contrats d'acquisition. Le dernier dossier en date est bien sûr celui de la flotte de navires fédéraux. Curieusement, cette décision d'exclure le Québec de ces contrats a fait très peu de vagues dans la province. Il fut une époque où les acteurs

politiques de la province seraient littéralement montés aux barricades. Marcel Masse, alors ministre de la Défense dans le gouvernement Mulroney, n'est-il pas allé jusqu'à dénoncer les pratiques inéquitables de son propre ministère à l'égard du Québec. Dernièrement, c'est surtout le Bloc québécois qui assumait ce rôle. Encore en janvier 2011, quatre mois avant d'être pratiquement évincé du paysage politique fédéral, le parti dénonçait le fait que la province représentait 49 % de l'industrie aérospatiale au pays, mais ne récoltait que 40 % des contrats militaires liés à ce secteur (Castonguay, 2011 : A1). Par contre, le Nouveau parti démocratique (NDP), qui représente aujourd'hui majoritairement les Québécois à Ottawa, n'a pas les mêmes considérations pour cet enjeu. Cela peut se comprendre par le fait que le NDP n'a jamais été très tourné vers les affaires militaires. Comme un document du parti l'énonçait lors du congrès de 2013 tenu à Montréal :

Le NDP croit que la politique de défense devrait mettre l'accent sur le Canada à titre d'État souverain et de responsable citoyen du monde – dont la protection de l'Arctique et de nos eaux territoriales au profit de tous les citoyens et des générations à venir. Le travail en faveur de la paix sera la principale priorité des forces armées sous un gouvernement néo-démocrate (NDP, 2013).

- 16 Néanmoins, le parti affirmait dans le même document vouloir :

Assurer la justice et la responsabilité en matière de soumissions pour l'attribution de contrats de construction navale et de défense aux divers chantiers maritimes du Canada, et mettre en place une politique garantie d'approvisionnement national assurant une demande et un marché de l'emploi stable, de manière à éviter les cycles d'expansion et de ralentissement (NDP, 2013).

- 17 L'attitude du NDP sur le sujet est donc ambivalente et les élus provenant du Québec ne semblent pas avoir les mêmes sensibilités que leurs prédécesseurs bloquistes et progressistes-conservateurs. On se souviendra entre autres que lorsque la décision d'octroyer les contrats des navires fédéraux aux chantiers de Vancouver et de Halifax a été rendue publique, des voix néodémocrates s'étaient fait entendre pour souligner qu'il s'agissait d'un grand jour pour le Canada alors que le caucus québécois était demeuré plutôt discret (Porter et Vastel, 2011 : A3)...
- 18 Quoi qu'il en soit, il y a plusieurs années maintenant que le gouvernement québécois, peu importe le parti au pouvoir, n'a pas publiquement exprimé des demandes au gouvernement fédéral concernant les retombées économiques de la défense. Toute référence à l'industrie militaire a de plus été évacuée des stratégies de développement économique. Est-ce que cette attitude pourrait traduire celle plus générale des Québécois à l'égard de la chose militaire ? Peut-être. Bien que certains auteurs aient tenté de démontrer que les Québécois n'entretennent pas une vision radicalement différente des autres Canadiens face aux enjeux de défense (Roussel et Boucher, 2008), d'autres considèrent qu'une certaine ambiguïté, voire un malaise subsiste chez nombre d'entre eux devant les enjeux de nature militaire. Le phénomène pourrait entre autres s'expliquer par des circonstances historiques et des rapports de forces particuliers (Richard dans Robitaille, 2003 : 59), ce que la vive opposition manifestée face au déclenchement de la guerre en Irak, le faible taux d'approbation envers la mission en Afghanistan, voire les réactions négatives vis-à-vis le remplacement des chasseurs tend à confirmer.

Quelles avenues pour le Québec ?

- 19 Dans la mesure où la base industrielle de défense québécoise se spécialise dans les activités d'entretien, qu'il y a belle lurette déjà que les milieux politiques et économiques ne se sont pas mobilisés pour réclamer des retombées de la défense et que les Québécois, de façon générale, ne s'associent pas naturellement aux affaires militaires, comment la province peut-elle espérer tirer son épingle du jeu maintenant que le gouvernement a décidé de changer les règles en réformant la politique des retombées industrielles et régionales ?
- 20 Il faut dire, tout d'abord, que la réforme de 2009 est une tentative d'ajustement de la politique d'approvisionnement militaire pour pouvoir placer plus avantageusement le Canada sur le marché mondial de la défense. En pleine redéfinition, le marché de la défense a durement encaissé les contrecoups de la crise de 2008 et l'industrie doit maintenant composer avec une situation budgétaire incertaine dans la plupart des pays occidentaux. La base industrielle de défense mondiale, dominée par les géants américains et européens, est à la recherche de nouveaux débouchés et se tourne de plus en plus vers les marchés des puissances émergentes. Dans ce contexte, la réforme des RIR vise à faire émerger un environnement économique militaire plus favorable aux entreprises de défense multinationales afin de les attirer de manière durable au sein d'une base industrielle canadienne plus spécialisée et intégrée au marché international, mais moins disséminée sur le territoire. En termes clairs, cela signifie de délaissier quelque peu le second objectif de la politique visant à faire en sorte que les bénéfices d'un contrat soient répartis de la manière la plus équitable possible entre les régions canadiennes au profit d'une industrie plus structurée et structurante pour l'économie. Le fardeau d'assumer la répartition régionale des retombées économiques de la défense ne reposera donc plus sur les firmes étrangères, comme c'était le cas dans les années 1980 et 1990, mais directement sur les régions qui devront faire la démonstration qu'elles ont un intérêt à s'investir dans le développement de l'industrie de défense dans une perspective à long terme. Pour avoir du succès, nous sommes d'avis que la stratégie du gouvernement canadien devrait : 1) reposer sur un plan d'acquisition ambitieux et adéquatement financé - ce plan, pour le moment, est certes ambitieux, mais il est aussi largement sous-financé - ; 2) permettre d'instaurer les conditions d'une ferme concurrence entre les soumissionnaires en vue de maximiser les retombées industrielles et technologiques et 3) mettre en valeur l'importance grandissante des services afin de ne pas laisser l'entretien, la formation et la mise à niveau des plateformes se faire à l'étranger.
- 21 L'époque où le Québec pouvait compter ou espérer compter sur la régionalisation des programmes pour obtenir sa part des retombées est maintenant révolue. Cette stratégie n'a, de toute manière, comme nous l'avons montré, peu ou prou porté fruit. Il n'est certes pas interdit de croire que, dans le nouveau cadre, la province puisse bénéficier de contrats de sous-traitance provenant des contrats des navires, une possibilité qui est d'autant plus envisageable avec la relance du chantier Davie à Lévis. On peut aussi penser à d'éventuels contrats liés au remplacement des CF-18, et ce même s'il est déjà acquis que le programme des F-35 sera exclu de la politique des RIR. Qui plus est, la décroissance des dépenses militaires observées dernièrement pourrait permettre une transformation de l'état du marché qui serait à l'avantage du Québec comme ce fut le cas dans les années 1990. Le *hic* est que l'attribution des contrats d'attribution tend depuis les années 2000 à

échapper au Québec au profit d'entreprises localisées en sol américain. On observe en outre que la répartition des activités issue des trois grands métiers militaires sur le territoire canadien n'est pas à l'avantage du Québec. L'industrie navale se concentre désormais sur les régions côtières, à savoir en Nouvelle-Écosse à l'est et en Colombie-Britannique à l'ouest, deux régions qui ont l'avantage d'offrir un accès quatre saisons à leurs chantiers. Les métiers de la terre, incluant le matériel roulant, sont quant à eux essentiellement l'affaire de l'Ontario, tandis que l'aéronautique, principale niche québécoise, est un secteur de plus en plus convoité, et ce tant par l'Ontario que par les provinces de l'Ouest.

- 22 De sérieux doutes peuvent donc être émis quant à la capacité du Québec d'améliorer substantiellement sa performance sur le plan des retombées de la défense dans un avenir rapproché. Quoiqu'il advienne, il ne faut pas perdre de vue que les programmes d'acquisition d'armements du gouvernement fédéral sont financés par l'ensemble des contribuables canadiens et il est dans l'ordre des choses que les Québécois puissent bénéficier, tout comme les autres régions canadiennes, des investissements en défense. En ce sens, nous croyons qu'il serait dans l'intérêt du Québec de miser sur une toute nouvelle stratégie visant à obtenir d'autres formes de compensation de la part du gouvernement fédéral, lesquels pourraient par exemple servir à relancer l'industrie manufacturière des régions québécoises en difficulté, à développer son secteur énergétique ou encore à dynamiser sa stratégie d'électrification des transports. Comment ? D'abord, rien n'empêche le gouvernement de négocier avec ses partenaires le type de retombées qu'il désire obtenir lorsqu'il achète de l'équipement sur les marchés internationaux. Toutefois, comme la réforme de la politique des RIR a été pensée pour consolider la base industrielle de défense, nous doutons que cette stratégie puisse être envisagée par Ottawa, à court terme du moins. Dans ce cas, la compensation pourrait passer par des transferts fédéraux qui représenteraient un montant annuel équivalent aux dépenses militaires consacrées à l'achat de matériel par rapport au poids de la population québécoise ou aux impôts payés par les Québécois à Ottawa. Une telle stratégie nécessiterait une mobilisation concertée du gouvernement du Québec, des milieux économiques et régionaux et d'un organisme comme Développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC-Q), dont la mission consiste justement à servir d'intermédiaire avec le gouvernement fédéral afin de stimuler et diversifier l'économie. Dans la mesure où les contrats de la défense constituent un important vecteur de développement économique pour les régions du Canada, le Québec serait dans cette optique assuré de recevoir des retombées plus structurantes, plus stables, voire plus équitables et correspondant davantage à ses objectifs de développement économique et industriel.

Conclusion

- 23 La politique des retombées industrielles et régionales avait à l'origine pour objectif d'assurer que les dépenses les plus substantielles effectuées en défense par le gouvernement fédéral puissent permettre un développement économique qui soit équitable pour l'ensemble des régions du pays. Or, la répartition des retombées de la défense s'est avérée très fluctuante et certaines régions, le Québec au premier chef, n'ont pas toujours reçu leur « juste part ». Plusieurs approches⁶ permettent de situer la notion d'équité. L'une d'elles consiste à mettre en relation la part des contrats octroyés par le

ministère de la Défense nationale aux régions canadiennes par rapport au poids relatif de celles-ci dans la fédération canadienne. Ainsi, alors que la province représentait 23,2 % de la population en 2011, elle a reçu moins du cinquième des retombées en 2011-2012.

- 24 La performance mitigée du Québec sur le plan des RIR au cours des dernières décennies peut s'expliquer par différents facteurs comme l'état du marché, la spécialisation industrielle de la province ainsi que le degré de mobilisation ou plutôt de démobilisation des acteurs politiques et économiques vis-à-vis les activités de défense. Surtout, la réforme de la politique des RIR amorcée depuis quelques années n'augure rien de vraiment bon pour le Québec, puisqu'alors que la province a toujours misé sur l'obligation des firmes contractantes de régionaliser leurs activités – une stratégie qui n'a pas porté fruit – le fardeau d'assumer la répartition régionale des retombées économiques de la défense reposera désormais directement sur les régions qui devront faire la démonstration qu'elles ont un intérêt à s'engager dans le développement de l'industrie de défense dans une perspective à long terme.
- 25 Dans cette perspective et dans un contexte où les ressources financières et économiques se font de plus en plus rares, Québec devrait envisager de changer radicalement de stratégie et chercher à obtenir d'autres formes de compensation, civiles plutôt que militaires, qui seraient plus structurantes pour son économie. Différentes modalités de transfert pourraient être mises en œuvre et des négociations en ce sens devraient être entreprises rapidement avec Ottawa. Il s'agirait dès lors d'un tout nouveau chapitre dans l'histoire des retombées de la défense au Québec ainsi qu'une occasion pour le nouveau gouvernement québécois de démontrer une certaine forme de leadership en matière de relations Québec-Ottawa. Sinon et si la tendance se maintient, ce pourrait bien être la fin des retombées industrielles et régionales.

Remerciements

Marc-André Houle tient à remercier Aude-Emmanuelle Fleurant et Yannick Quéau pour leur relecture et leurs commentaires.

BIBLIOGRAPHIE

Bélanger, Yves (2009). La nouvelle dynamique de l'industrie de défense québécoise, *L'Action nationale*, novembre/décembre, p. 156-170.

Bélanger, Yves, Aude-Emmanuelle Fleurant, Marc-André Houle, Yannick Quéau, Diane Roussel et Stéphane Roussel (2011). *Québec, Canada, Amérique : Nouvelle dynamique au sein de l'économie de défense*. Observatoire de l'économie politique de défense. UQAM. Montréal, en ligne : http://www.oepd.uqam.ca/IMG/pdf/Quebec_Canada_Amerique_Nouvelle_dynamique_au_sein_de_l_economie_de_defense.pdf, consulté le 31 juillet 2014, 49 p.

- Bélanger, Yves, et France Maltais (1994). Vers l'abandon de la politique du développement industriel dans le domaine militaire : les conséquences pour l'industrie québécoise. *Continentalisation. Section désarmement et développement économique*. Cahier de recherche 94-9, novembre, 24 p.
- Bélanger, Yves et Pierre Fournier (1989). *Le Québec militaire : les dessous de l'industrie militaire québécoise*, Éditions Québec/Amérique, 202 p.
- Brauer, Jurgen et J. Paul Dunne (2006). *The Economics of Arms Trade Offsets : A Review*, en ligne, <http://carecon.org.uk/Users/paul/India%20conf%20paper%202006.pdf>, consulté le 10 août 2014, 25 p.
- Byers, R.B. (1985). La défense nationale et l'achat de matériel de défense : incidence sur la politique économique du Canada, dans D.S. Stairs et G.R. Winham, *Quelques problèmes concernant la politique économique extérieure*, Ottawa, Commission royale d'enquête sur l'union économique, p. 155- 228.
- Canada, ministère de la Défense nationale (1998-1999 à 2011-2012). Estimation des dépenses du MDN par circonscription électorale et par province.
- Canada, ministère de la Défense nationale (2008). *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, en ligne : http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/fr/a-propos/CFDS-SDCD-fra.pdf, consulté le 29 juillet 2014, 21 p.
- Castonguay, Alec (2011). Le Québec n'obtient pas sa juste part, *Le Devoir*, 14 janvier, p. A1.
- Cornellier, Manon (2013). Démocratie fragile, *Le Devoir*, 2 novembre, B2.
- Magahy, Ben, Mark Pyman et Francisco Vilhena da Cunha (2010). Defence offests. Adressing the risks of corruption & raising transparency, en ligne, http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/TI_Defence_Offset_Report_20101.pdf, consulté le 10 août 2014, 53 p.
- Maltais, France (1992). *Incidence des dépenses militaires sur les économies régionales au Canada et aux États-Unis ; analyse comparative de la fin de guerre du Viêt Nam à la fin de la Guerre froide*, Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 170 p.
- Nouveau parti démocratique (2013). *Politiques du NPD*, Montréal 2013, en ligne, http://xfer.ndp.ca/2012-12-17-EmailConvention/Mtl2013_PolicyBook_F.pdf, consulté le 17 décembre 2013.
- Pelletier, Laura (2014). Des documents retirés de la Toile, *Le Devoir*, 2 juin, p. A3.
- Porter Isabelle et Marie Vastel (2011). Chantier Davie est écarté des contrats des navires fédéraux, *Le Devoir*, 20 octobre, p. A3.
- Quéau, Yannick (2011). Le F-35 dans le contexte canadien : l'envolée des coûts et l'épineuse question du partage industriel, *Notes de la Fondation pour la recherche stratégique*, n° 17/11, en ligne : <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2011/201117.pdf>, consulté le 29 juillet 2014, 12 p.
- Robitaille, Antoine (2003). Les Québécois, pacifistes ou pacifiques ?, dans Michel Venne (sous la direction de), *L'Annuaire du Québec 2004*, Saint-Laurent, Fides, p. 53-64.
- Roussel, Stéphane et Jean-Christophe Boucher (2008). The Myth of the Pacific Society : Quebec's Contemporary Strategic Culture, *The American Review of Canadian Studies*, vol. 38, no 2, été, p. 165-187.
- Statistique Canada (2013), *Enquête sur le secteur canadien de l'aérospatiale commerciale, de la défense, de l'industrie navale et de la sécurité industrielle*, en ligne, <http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/>

p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=2933&lang=fr&db=imdb&adm=8&dis=2, consulté le 2 juin 2014.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). *The SIPRI Military Expenditure Database*, en ligne, <http://milexdata.sipri.org/result.php4>, consulté le 29 juillet 2014.

NOTES

1. La politique des RIR fait office de politique d'*offsets* au Canada, une pratique de compensation commune et reconnue en matière de commerce international dans le domaine de la défense. Les *offsets* peuvent se définir comme des compensations sous forme de retombées économiques, industrielles ou technologiques que les États exigent lorsqu'ils font l'acquisition de matériel militaire de manière à bénéficier, en tout ou en partie, des investissements en défense. Pour les tenants et aboutissants de ces politiques, voir notamment : Brauer et Dunne (2006) et Magahy, Pyman et Vilhena da Cunha (2010).
2. Malgré tout, l'économie de défense demeure un champ largement sous-étudié au Canada. Dans son rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique portant sur la défense nationale et l'achat de matériel de défense de 1985, Rod B. Byers soulignait d'entrée de jeu que « peu d'analyses portent sur l'économie de défense au Canada, et il n'y a pratiquement aucune étude concernant les conséquences économiques des achats dans ce domaine. » Force est d'admettre qu'une telle affirmation se vérifie encore aujourd'hui.
3. Initialement connue sous le nom de politique des « grands projets de l'État », la politique des RIR s'applique en principe à tous les programmes d'achat de plus de 100 millions de dollars et vise donc expressément les projets d'acquisition d'armements.
4. À ce sujet, voir notamment : Yannick Quéau (2011). Le F-35 dans le contexte canadien : l'envolée des coûts et l'épineuse question du partage industriel, *Notes de la Fondation pour la recherche stratégique*, n° 17/11, en ligne : <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2011/201117.pdf>.
5. Ensemble des dépenses associées à la construction ou à l'achat d'actifs.
6. Une autre manière de faire, par exemple, est celle utilisée par le Bloc québécois et mentionnée plus haut qui consiste à calculer le poids de l'industrie aérospatiale québécoise par rapport à l'industrie de l'ensemble du Canada.

RÉSUMÉS

Au Canada, comme dans la plupart des pays, l'utilisation des importants contrats d'acquisition du ministère de la Défense s'est imposée comme un instrument de développement économique. Toutes les régions canadiennes cherchent à obtenir leur part des retombées de la défense, un processus encadré depuis 1986 par la politique des retombées industrielles et régionales (RIR). Depuis le tournant des années 1980, la performance du Québec à ce chapitre a été très louvoyante pour ne pas dire carrément décevante pour certaines périodes. Dans le contexte de la réforme de la politique des RIR et dans la mesure où la base industrielle de défense québécoise se spécialise dans les activités d'entretien, qu'il y a plusieurs années que les milieux politiques et économiques ne se sont pas mobilisés pour réclamer des retombées de la défense et que, de façon générale, les

Québécois ne s'associent pas naturellement aux affaires militaires, les conditions ne sont pas favorables à une augmentation de ces retombées pour la province. Les auteurs concluent que le Québec aurait avantage à miser sur une nouvelle stratégie visant à mettre la main sur d'autres types de retombées, civiles plutôt que militaires, qui seraient plus structurantes pour son économie.

In Canada, as in most countries, the use of procurement contracts from the Department of Defence has become an instrument of economic development. All regions of Canada are seeking their share of the benefits associated with the defence sector, a process framed since 1986 by the Industrial and Regional Benefits (IRB). Since the beginning of the 1980s, Québec's performance was very confused if not disappointing for some time. In the context of the reform of the IRB policy and given that the defence industrial base in Québec specializes in maintenance activities, the political and economic actors have not mobilized to claim the benefits of the defence for years and Quebecers, in general, do not associate to military affairs, the conditions are not favourable to increase these benefits for the province. The authors conclude that Québec would have advantage to get other types of benefits, civil rather than military, which would be more structuring for its economy.

INDEX

Mots-clés : Canada, défense, économie, Québec, retombées industrielles et régionales (RIR)

Keywords : Canada, defence, economy, Industrial and Regional Benefits (IRB), Québec

AUTEURS

YVES BÉLANGER

Professeur, département de science politique, UQAM et directeur de l'Observatoire de l'économie politique de défense (OEPD). Cette contribution est à titre posthume.

MARC-ANDRÉ HOULE

Candidat au doctorat, Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CRÉQC), département de science politique, UQAM